

Mandatos do Relator Especial sobre o direito à educação; Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão; e Relator Especial sobre a liberdade de religião ou crença ¹

Referência:

OL BRA 4/2017

13 de abril de 2017

Excelência,

Temos a honra de nos dirigir a vossa excelência em nossas qualidades de Relator Especial sobre o direito à educação; Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão; e Relator Especial sobre liberdade de religião ou crença, de acordo com as resoluções do Conselho de Direitos Humanos 26/17, 25/2 e 31/16

A esse respeito, gostaríamos de chamar a atenção do Governo de vossa Excelência para informações que recebemos referente a **dois Projetos de Lei (PL), PL 867/2015 e PL 193/2016**, referentes ao **“Programa Escola sem Partido”, que apresentam medidas que restringem indevidamente o direito à liberdade de expressão dos alunos e professores no Brasil. O PL 867/2015 está atualmente aguardando aprovação da Comissão Especial na Câmara dos Deputados; e o PL 193/2016 está aguardando a designação do Relator da Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal.**

De acordo com as informações recebidas:

O movimento “Escola sem Partido” foi iniciado em 2004 pelo Procurador de Justiça de São Paulo. O objetivo do movimento seria assegurar neutralidade nas escolas de ensino fundamental e médio no Brasil, proibindo/desencorajando os professores de fazer “doutrinação ideológica”- em outras palavras, de ensinar tópicos em sala de aula que questionem ideias políticas, religiosas ou morais dos alunos e de seus pais. Ele ganhou forma em 2014, ocasião em que seus objetivos foram contemplados por uma lei estadual apresentada à Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, PL 2974/2014. Desde então, o movimento foi apresentado através de leis municipais, estaduais e federais. Alguns estados, como/inclusive o de Alagoas (Lei N° 7.800/16), adotaram tais projetos e os implantaram como lei.

No dia 23 de março de 2015, o Partido da Social Democracia Brasileira apresentou a lei federal ordinária PL 867/2015 à Câmara dos Deputados, chamada de lei “Escola sem Partido” (PL da “Câmara dos Deputados”). O PL 867/2015 foi elaborado com o objetivo de obrigar as escolas a respeitarem as convicções de alunos, pais e responsáveis, principalmente quanto à educação moral, religiosa e sexual. O Projeto de Lei já passou pela apreciação inicial da Câmara dos Deputados, mas ainda não foi aprovado. Passou, inicialmente, pela liderança da mesa da Câmara e foi revisado pela Comissão de Educação (CE) e pela Comissão de Seguridade Social e Família (CSSF). Na ocasião, o Projeto de Lei foi anexado a outro Projeto de Lei federal, o PL 7180/2014. O Presidente do Congresso Nacional aprovou a formação de uma Comissão Especial para analisar o potencial de impacto do PL 7180/2014, e, por extensão, do PL da Câmara dos Deputados. A aprovação da Comissão Especial ainda está pendente, aguardando um debate sobre a lei com estudantes, professores e líderes regionais no município de Porto Alegre. Se o PL da

Sua Excelência
Sra. Maria Nazareth Farani Azevêdo
Embaixadora
Representante Permanente
Missão Permanente do Brasil no Escritório das Nações Unidas e outras organizações internacionais em Genebra

¹ Tradução realizada por demanda da Campanha Nacional pelo Direito à Educação.
Revisão da tradução: Aline Morgan e Vanessa Ikemori.

Câmara dos Deputados for finalmente aprovado pela Comissão Especial, será então encaminhado para a revisão do Senado.

Em 3 de maio de 2016, pouco mais de um ano depois que o PL da Câmara dos Deputados foi apresentado, o Senado Federal do Brasil apresentou o PL 193/2016 (PL do “Senado Federal”). Salvo pequenas exceções, ele contém a mesma redação do PL da Câmara dos Deputados e também foi redigido com a finalidade de consolidar o movimento Escola sem Partido. Ele foi avaliado pela Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado, pouco depois e, atualmente, está aguardando a designação do Relator da Comissão. Enquanto o PL do Senado Federal aguarda aprovação, o Senado tem convidado o público a participar e opinar, através de uma enquete ainda aberta questionando se o PL deveria ser aprovado. Desde 16 de fevereiro de 2017, mais de 390 mil brasileiros participaram da enquete, a maioria se opondo ao Projeto de Lei.

Tais Projetos de Lei têm suscitado vigorosos debates entre indivíduos e organizações brasileiras. Alguns debates oficiais ocorreram na Câmara dos Deputados e no Senado Federal; outras opiniões foram proferidas através de declarações públicas e uma série de protestos nos campi das escolas.

Parlamentares favoráveis a esses PLs afirmam que seu objetivo é “evitar a prática de doutrinação ideológica e política nas escolas e a usurpação do direito dos pais de proporcionar educação moral que esteja de acordo com suas crenças”.

Não obstante, organizações não governamentais, especialistas, educadores e estudantes têm denunciado esses PLs, argumentando que suprimem a possibilidade dos professores proverem aos alunos uma educação global, que reflita uma sociedade complexa e diversa e a possibilidade de os alunos aprenderem e discutirem questões sociais em sala de aula, limitando seu contato com outras crenças e valores. A saber, o Ministério Público Federal (MPF), a Procuradoria Geral da República (PGR), a Advocacia Geral da União (AGU), e o Ministério da Educação (MEC) denunciaram o Projeto de Lei da Câmara dos Deputados e outros PLs que avançam na plataforma do Escola sem Partido como inconstitucionais. Organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, como a Campanha Nacional pela Direito à Educação e a Comissão Interamericana sobre Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos também denunciaram esses PLs. No dia 22 de julho de 2017, o Escritório da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão (PFDC) enviou ao Congresso Nacional uma nota técnica na qual destacou a inconstitucionalidade do PL 867/2015. Para o PFDC, sob o pretexto de defender princípios como “neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado”, ou o “pluralismo de ideias no ambiente acadêmico”, o programa Escola sem Partido coloca o professor sob constante vigilância, principalmente para evitar expressões que confrontem a convicção moral dos pais. De acordo com o PFDC, o programa Escola sem Partido “faz mau uso de uma expressão que é absurda em si: neutralidade ideológica”.

No dia 14 de março de 2017, a Secretária Executiva do Ministério da Educação confirmou, após reunião com grupos religiosos, que “ideologia de gênero” não fará parte do currículo escolar. Anteriormente, o coordenador do movimento Escola sem Partido havia acusado professores de incentivarem seus alunos a terem contato de natureza homossexual. No dia 6 de abril de 2017, o termo “orientação sexual” foi retirado do texto da Base Nacional Comum Curricular entregue ao Conselho Nacional de Educação.

No dia 7 de abril de 2017, o Secretário Municipal de Educação da Cidade de São Paulo pediu demissão após relatos de visitas de um vereador da Câmara Municipal a escolas públicas municipais, a fim de “verificar” a existência de “doutrinação ideológica” por parte dos professores.

Antes de listarmos as preocupações suscitadas pelos PLs, destacamos que o artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), aderido pelo Brasil em 24 de janeiro de 1992, protege o direito de todos à opinião sem interferências e de buscar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza, independente de fronteiras por qualquer meio de sua escolha. Sob o artigo 19(3) do PIDCP, as restrições sobre o direito de liberdade de expressão devem ser “previstas em lei”, e são necessárias para assegurar os “direitos ou reputação das pessoas”, ou “para proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas”.

De acordo com os requisitos de legalidade do artigo 19(3), não é suficiente que restrições sobre a liberdade de expressão sejam formalmente promulgadas como leis ou regulamentações domésticas. Para tanto, as restrições também devem ser suficientemente claras, acessíveis e previsíveis (CCPR/C/GC/34). Embora seja permitido que

restrições sobre a liberdade de expressão sejam estabelecidas para proteger um objetivo legítimo sob a provisão, elas devem ser “necessárias” para proteger tais objetivos e não simplesmente úteis, desejáveis ou razoáveis. O requisito da necessidade “também implica em uma avaliação da proporcionalidade” dessas restrições. A avaliação da proporcionalidade assegura que as restrições “tenham como finalidade um objetivo específico e não interfiram indevidamente nos outros direitos do terceiro”. A subsequente “interferência nos direitos de terceiros também deve se limitar e justificar à luz do interesse promovido pela intrusão” (A/HRC/29/32). Finalmente, as restrições devem ser “o instrumento menos intrusivo entre os que podem alcançar o resultado desejado” (CCPR/C/GC/34).

O texto completo das normas e instrumentos de direitos humanos acima delineados estão disponíveis em www.ohchr.org e serão providos mediante solicitação.

À luz das normas acima, da lei internacional de direitos humanos, gostaríamos de levar à atenção do Governo de vossa Excelência os aspectos desses Projetos de Lei que suscitem preocupações associadas à interferência dos mesmos no direito à liberdade de expressão dos professores e educadores:

I. *PL da Câmara dos Deputados, Artigo 2º da Imposição de Neutralidade Política, Ideológica e Religiosa.*

O Artigo 2º do PL da Câmara dos Deputados prevê que o sistema educacional brasileiro esteja em conformidade com os seguintes princípios

- I - neutralidade política, ideológica e religiosa do Estado;
- II - pluralismo de ideias no ambiente acadêmico;
- III - liberdade de aprender, como projeção específica, no campo da educação, da liberdade de consciência;
- IV - liberdade de crença;
- V - reconhecimento da vulnerabilidade do educando como parte mais fraca na relação de aprendizado;
- VI - educação e informação do estudante quanto aos direitos compreendidos em sua liberdade de consciência e de crença;
- VII - direito dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções.

[Extraído de <http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1317168.pdf>, pela tradução.]

A lei não prevê nenhuma outra definição sobre esses princípios gerais. O Artigo 2º da lei do Senado Federal compartilha da mesma redação que, após listar tais princípios, prevê uma imposição aos educadores proibindo-os de interferir no processo de amadurecimento natural ou sobre a personalidade do aluno no que diz respeito à sua identidade de gênero ou sexual. Seguindo o mesmo formato do Artigo 2º, a terminologia dessa declaração não traz maiores detalhes. A redação prevista tem o potencial de impedir a discussão sobre gênero e diversidade sexual, que é fundamental para evitar os estereótipos de gênero e as atitudes homofóbicas entre os alunos.

II. *Artigo 3º da PL da Câmara dos Deputados, sobre a Proibição de Práticas em Sala de Aula que Entrem em Conflito com as Convicções Religiosas e Morais dos Pais ou Responsáveis pelos Estudantes*

O Artigo 3º do PL da Câmara dos Deputados proíbe a “doutrinação política e ideológica” e o uso de conteúdo ou atividades em sala de aula que conflitem com as convicções religiosas ou morais dos pais ou responsáveis pelos estudantes. Tal previsão é outra declaração generalizada, com termos indefinidos, que permitem ampla interpretação e aplicação. O Artigo 3º, Seção 1ª, requer que escolas confessionais e pessoas físicas, “cujas práticas educativas sejam guiadas por concepções, princípios e valores morais”, obtenham dos pais ou responsáveis pelos estudantes, autorização expressa para a transmissão dessas práticas educacionais. A Seção 2ª exige que as escolas apresentem e entreguem aos pais o material informativo usado pelos professores para instruir os estudantes, a fim de permitir que os pais tomem conhecimento do que os professores estão ensinando aos alunos.

Por não definir “doutrinação política e ideológica” e não prover parâmetros para determinar se a instrução de um professor constitui “doutrinação política e ideológica”, o PL da Câmara dos Deputados permite que, na realidade, quaisquer práticas educacionais do professor sejam entendidas como doutrinação, tornando a escola uma extensão do ambiente doméstico, em vez de uma instituição educacional que proporcione novos conhecimentos. Ademais, ao não definir quais práticas educacionais

podem ser consideradas como “guiadas por concepções, princípios e valores morais, religiosos ou ideológicos”, essencialmente quaisquer práticas educacionais podem ser condenadas. A educação, por natureza – principalmente em se tratando de disciplinas como história, literatura e ciências –, baseia-se em concepções morais, religiosas ou ideológicas. Isso impede ainda mais profundamente o desenvolvimento do pensamento crítico entre os estudantes e a capacidade de refletir, concordar com algo, ou discordar do que foi exposto nas aulas.

A redação do Artigo 4º do PL do Senado Federal é semelhante à redação das Seções 1ª e 2ª do Artigo 3º do PL da Câmara dos Deputados.

III. Artigo 4º do PL da Câmara dos Deputados sobre as Responsabilidades e Limitações do Professor.

O Artigo 4º do PL da Câmara dos Deputados exige que, dentro dos desígnios de sua função, o professor: I - não se aproveitará da audiência cativa dos alunos, com o objetivo de cooptá-los para esta ou aquela corrente política, ideológica ou partidária; II - não favorecerá nem prejudicará os alunos em razão de suas convicções políticas, ideológicas, morais ou religiosas, ou da falta delas; III - não fará propaganda político-partidária em sala de aula nem incitará seus alunos a participar de manifestações, atos públicos e passeatas; IV - ao tratar de questões políticas, sócio-culturais e econômicas, apresentará aos alunos, de forma justa, as principais versões, teorias, opiniões e perspectivas concorrentes a respeito; V - respeitará o direito dos pais a que seus filhos recebam a educação moral que esteja de acordo com suas próprias convicções; VI - não permitirá que os direitos assegurados nos itens anteriores sejam violados pela ação de terceiros, dentro da sala de aula.

A redação desse Artigo é vaga e indefinida, deixando termos importantes como “propaganda político-partidária”, “de forma justa”, e “educação moral” abertos à ampla interpretação, o que levará a amplas restrições sobre os direitos de liberdade de expressão dos professores no desempenho de sua profissão. Por exemplo, poder-se-á considerar que um professor tenha violado a lei por qualquer tipo de prática educacional, caso as autoridades ou os pais subjetivamente considerem algo como prática de “propaganda político-partidária”. Isso poderá impedir discussões de tópicos considerados controversos ou delicados, como a discussão sobre diversidade ou direitos das minorias.

A redação desse Artigo é a mesma do Artigo 5º do PL do Senado Federal.

IV. Artigo 7º do PL da Câmara dos Deputados, sobre a Punição Daqueles que Não Seguem as Provisões da Lei

De acordo com o Artigo 7º do PL da Câmara de Deputados, as secretarias de educação serão autorizadas a receber reclamações sobre os indivíduos que não estiverem em conformidade com a lei. As reclamações também serão enviadas ao órgão de promotores públicos independentes do Brasil, nas esferas estadual e federal, o Ministério Público (MP). O PL não especifica as penalidades que poderiam ser impostas pela violação da lei. Ademais, como os termos desse Artigo são indefinidos e vagos, quase qualquer ação dos professores pode ser subjetivamente considerada como violação, sujeitando-os a acusações criminais. O Artigo 8º do PL do Senado Federal contém redação semelhante à desse Artigo.

Expressamos preocupação, pois acreditamos que as previsões dos PLs acima não estejam de acordo com os critérios do Artigo 19(3) sobre restrição do direito à liberdade de expressão.

A proteção dos estudantes em relação à doutrinação é um objetivo legítimo sob a lei internacional dos direitos humanos, inclusive sob o artigo 19(3) do PIDCP. A questão que surge diz respeito à forma pela qual os Projetos de Lei buscam alcançar esse objetivo e se a abordagem proposta pelos PLs está de acordo com as obrigações brasileiras sob o artigo 19 do PIDCP. As opções políticas sugeridas pelos PLs para alcançar esse objetivo limitariam o escopo de informações a que os estudantes estão expostos e poderiam, deste modo, restringir os direitos de liberdade de expressão. Acima de tudo, os PLs contêm previsões explícitas que restringem os direitos de liberdade de expressão dos professores e educadores nas escolas, o que é incompatível com as restrições permitidas a esses direitos sob o artigo 19(3).

A redação dos Artigos 2º, 3º, 4º e 7º do PL da Câmara dos Deputados (e as respectivas previsões do PL do Senado Federal) é demasiadamente ampla. Essa abrangência dá margem a arbitrariedades na

execução das leis. Assim sendo, com base na redação atual da lei, os educadores poderiam ser punidos por ensinar temas que suscitem discussões controversas, como política, ciência, história, religião mundial e educação sexual. Se esses PLs legitimarem a implantação do programa da Escola sem Partido, os educadores seriam impedidos de prover aos estudantes uma educação global, impedindo estes de serem capazes de ter opiniões sem interferências, por conseguinte, desrespeitando o Artigo 19(1) do PIDCP. Com isso em mente, e visto que qualquer tipo de restrição aos direitos à opinião é proibida sob o PIDCP, as previsões citadas, do PL Câmara dos Deputados e do PL do Senado Federal violam o Artigo 19(1) do PIDCP.

Além disso, a abrangência excessiva da redação desses Projetos de Lei violam o Artigo 19(2) do PIDCP. É finalidade da educação em uma sociedade livre proporcionar perspectivas diversas sobre a confluência dos fatos e a respeito de uma grande variedade de temas, independentemente de conflitos existentes entre tal conhecimento e as crenças em que a criança foi criada. A redação excessivamente abrangente dos PLs proporciona arbítrio descomedido aos executores dessas leis, permitindo a punição dos professores por aquilo que ensinam aos alunos, o que limitaria o direito de ensinar dos educadores ao restringir a informação e as ideias que podem ser transmitidas aos alunos a respeito de culturas, governos, política, religião, normas sociais, evolução e educação sexual. Assim sendo, os PLs restringiriam o direito dos alunos de buscar e receber informações e ideias não-filtradas de seus professores.

A falta de definições precisas de seus muitos termos, poderia levar os PLs a impedir o ensino do currículo padrão pelos educadores. O objetivo da profissão do professor é instruir plenamente os estudantes, a fim de que aprendam a respeito do mundo de muitas formas diferentes: algumas das quais, seus pais podem discordar. Se adotada na forma atual, essa legislação excessivamente ampla pode frustrar esse objetivo, promovendo substancialmente a censura e a autocensura dos professores.

Além disso, a imprecisão e amplitude desses Projetos de Lei os tornam frágeis diante do padrão “previsto por lei”, pois não foram redigidos de forma suficientemente precisa, visando a proteção do público da “reserva irrestrita” que pode restringir a liberdade de expressão dos indivíduos pela execução da lei. Os PLs também deixam de cumprir o requisito da “necessidade” sob o Artigo 19(3). Parece não haver evidências empíricas ou descobertas que indiquem a necessidade dessas leis ou do movimento Escola sem Partido ocorrer no sistema educacional brasileiro em âmbito nacional. Também não foram encontrados motivos para crer que outras práticas educacionais - inclusive a disseminação plena e irrestrita da informação por parte dos professores - não seja melhor substituto para os PLs federais da Escola sem Partido. Por fim, esses PLs não atendem ao requisito de proporcionalidade sob o Artigo 19(3). A redação dos PLs é excessivamente ampla, possibilitando que os professores sejam criminalmente punidos por ensinar qualquer tipo de tema no decurso de sua profissão. Outrossim, elas permitem que pais e outras figuras de autoridade restrinjam indevidamente o direito dos estudantes de receber educação sem restrições.

No que diz respeito à exclusão do termo “orientação sexual” do currículo escolar, gostaríamos de destacar as observações conclusivas da Comissão sobre os Direitos da Criança, de 30 de outubro de 2015, sobre os relatórios periódicos combinados brasileiros, do segundo ao quarto. A Comissão recomendou ao Brasil, quanto às suas obrigações sob os artigos 2, 3, 6, 12 da Convenção sobre os Direitos da Criança, ratificada pelo país no dia 25 de setembro de 1990: *“fortalecer suas iniciativas para combater a discriminação e a estigmatização e exclusão social de crianças que vivem na pobreza e em áreas urbanas marginalizadas, tais como as favelas, bem como as crianças em situação de rua, e crianças afro-brasileiras e indígenas e meninas; (b) promulgar legislação que proíba a discriminação ou o incitamento à violência com base na orientação sexual e identidade de gênero e dar sequência a projetos de Escolas sem Homofobia; (c) Dar prioridade à eliminação de atitudes patriarcais e estereotípicas de gênero, através de programas educacionais de conscientização”*.

Diante dos comentários acima, gostaríamos de pedir ao Governo de vossa Excelência que tome as medidas necessárias para conduzir uma revisão abrangente do PL da Câmara dos Deputados (PL 867/2015) e do PL do Senado Federal (PL 193/2016) e assegure sua conformidade com as normas internacionais de direitos humanos, principalmente através da exploração de métodos para tornar a redação dos PLs mais precisa.

Visto ser de nossa responsabilidade, sob os mandatos a nós providos pelo Conselho de Direitos Humanos, buscar esclarecer todos os casos trazidos à nossa atenção, expressamos de antemão nossa gratidão por suas observações para as seguintes questões:

1. Se há qualquer evidência empírica ou descoberta estatisticamente significativa que sugira a necessidade para o movimento Escola sem Partido ser implementado nas escolas públicas brasileiras; e
2. Se outras medidas poderiam ser tomadas a fim de assegurar a conformidade desses PLs com as obrigações brasileiras sob a lei internacional de direitos humanos e normas, principalmente no que tange o direito de liberdade de opinião e expressão.

Agradecemos pelo recebimento de uma resposta no prazo de 60 dias.

Por fim, gostaríamos de informar-lhe que esse comunicado estará disponível na página do website do mandato do Relator Especial sobre o direito de liberdade de expressão: (<http://www.ohchr.org/EN/Issues/FreedomOpinion/Pages/LegislationAndPolicy.aspx>).

A resposta do Governo de vossa Excelência será disponibilizada em um relatório a ser apresentado para a apreciação do Conselho de Direitos Humanos.

Aceite, Excelência, os protestos de nossa elevada estima e distinta consideração.

Koumbou Boly Barry
Relatora Especial sobre direito à Educação

David Kaye
Relator Especial sobre a promoção e proteção do direito de liberdade de opinião e expressão

Ahmed Shaheed
Relator Especial sobre liberdade de religião e crença